Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (huitième chambre)

17 mars 2016*

«Transports aériens — Règlement (CE) nº 261/2004 — Article 7 — Indemnisation des passagers en cas d'annulation ou de retard de plus de trois heures d'un vol — Article 16 — Organismes nationaux chargés de l'application du règlement — Compétence — Adoption de mesures coercitives à l'encontre du transporteur aérien aux fins du versement de l'indemnité due à un passager»

Dans les affaires jointes C-145/15 et C-146/15,

ayant pour objet des demandes de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduites par le Raad van State (Conseil d'État, Pays-Bas), par décisions du 11 mars 2015, parvenues à la Cour le 26 mars 2015, dans les procédures

K. Ruijssenaars,

A. Jansen (C-145/15),

J. H. Dees-Erf (C-146/15)

contre

Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,

en présence de:

Royal Air Maroc SA (C-145/15),

Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV (C-146/15),

LA COUR (huitième chambre),

composée de M. D. Šváby (rapporteur), président de chambre, MM. J. Malenovský et M. Safjan, juges,

avocat général: M. Y. Bot,

greffier: M. A. Calot Escobar,

considérant les observations présentées:

— pour MM. Ruijssenaars, Jansen et M^me^ Dees-Erf, par M. M. Hoorntje, jurist, et M^e^ F. de Bray, advocaat,

— pour le gouvernement néerlandais, par M^mes^ M. Gijzen et M. Bulterman, en qualité d'agents,

* Langue de procédure: le néerlandais.

— pour Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV, par M[es] P. Eijsvoogel et P. J. F. Huizing, advocate,

— pour le gouvernement allemand, par M. T. Henze et M[me] J. Kemper, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement finlandais, par M. J. Heliskoski, en qualité d'agent,

— pour la Commission européenne, par M. F. Wilman et M[me] N. Yerrell, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 14 janvier 2016,

rend le présent

Arrêt

1 Les demandes de décision préjudicielle portent sur l'interprétation de l'article 16 du règlement (CE) n° 261/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 11 février 2004, établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol, et abrogeant le règlement (CEE) n° 295/91 (JO L 46, p. 1).

2 Ces demandes ont été présentées dans le cadre de deux litiges opposant, le premier, MM. Ruijssenaars et Jansen, et, le second, M[me] Dees-Erf au Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (secrétaire d'État aux Infrastructures et à l'Environnement, ci-après le «secrétaire d'État») au sujet du refus de ce dernier d'adopter des mesures coercitives à l'encontre, respectivement, de Royal Air Maroc SA (ci-après «Royal Air Maroc») et de Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV (ci-après «KLM») afin d'obliger ces sociétés à verser l'indemnité prévue à l'article 7 du règlement n° 261/2004 du fait du retard de plus de trois heures à l'arrivée des vols qu'ils avaient empruntés.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

3 Les considérants 1, 21 et 22 du règlement n° 261/2004 énoncent:

«(1) L'action de la Communauté dans le domaine des transports aériens devrait notamment viser à garantir un niveau élevé de protection des passagers. Il convient en outre de tenir pleinement compte des exigences de protection des consommateurs en général.

[...]

(21) Les États membres devraient définir le régime des sanctions applicables en cas de violation du présent règlement et veiller à ce qu'elles soient appliquées. Ces sanctions doivent être efficaces, proportionnées et dissuasives.

(22) Les États membres devraient veiller à l'application générale par leurs transporteurs aériens du présent règlement, contrôler son application et désigner un organisme approprié chargé de le faire appliquer. Le contrôle ne devrait pas porter atteinte aux droits des passagers et des transporteurs de demander réparation auprès des tribunaux conformément aux procédures prévues par le droit national.»

4 L'article 5, paragraphe 1, de ce règlement dispose:

«1. En cas d'annulation d'un vol, les passagers concernés:

c) ont droit à une indemnisation du transporteur aérien effectif conformément à l'article 7, à moins qu'ils soient informés de l'annulation du vol:

i) au moins deux semaines avant l'heure de départ prévue, ou

ii) de deux semaines à sept jours avant l'heure de départ prévue si on leur offre un réacheminement leur permettant de partir au plus tôt deux heures avant l'heure de départ prévue et d'atteindre leur destination finale moins de quatre heures après l'heure d'arrivée prévue, ou

iii) moins de sept jours avant l'heure de départ prévue si on leur offre un réacheminement leur permettant de partir au plus tôt une heure avant l'heure de départ prévue et d'atteindre leur destination finale moins de deux heures après l'heure prévue d'arrivée.

[...]»

5 L'article 7, paragraphe 1, dudit règlement, intitulé «Droit à indemnisation», est ainsi libellé:

«1. Lorsqu'il est fait référence au présent article, les passagers reçoivent une indemnisation dont le montant est fixé à:

a) 250 euros pour tous les vols de 1 500 kilomètres ou moins;

b) 400 euros pour tous les vols intracommunautaires de plus de 1 500 kilomètres et pour tous les autres vols de 1 500 à 3 500 kilomètres;

c) 600 euros pour tous les vols qui ne relèvent pas des points a) ou b).

[...]»

6 L'article 16 de ce même règlement, intitulé «Violations», énonce:

«1. Chaque État membre désigne un organisme chargé de l'application du présent règlement en ce qui concerne les vols au départ d'aéroports situés sur son territoire ainsi que les vols à destination de ces mêmes aéroports et provenant d'un pays tiers. Le cas échéant, cet organisme prend les mesures nécessaires au respect des droits des passagers. Les États membres notifient à la Commission l'organisme qui a été désigné en application du présent paragraphe.

2. Sans préjudice de l'article 12, tout passager peut saisir tout organisme désigné en application du paragraphe 1, ou tout autre organisme compétent désigné par un État membre, d'une plainte concernant une violation du présent règlement survenue dans tout aéroport situé sur le territoire d'un État membre ou concernant tout vol à destination d'un aéroport situé sur ce territoire et provenant d'un pays tiers.

3. Les sanctions établies par les États membres pour les violations du présent règlement sont efficaces, proportionnées et dissuasives.»

Le droit néerlandais

7 L'exécution de l'article 16 du règlement nº 261/2004 est assurée, notamment, par les dispositions suivantes de la loi sur la navigation aérienne (Wet luchtvaart), du 18 juin 1992 (Stb.1992, nº 368), dans sa version en vigueur à la date des faits au principal (ci-après la «loi sur la navigation aérienne»).

8 En vertu de l'article 11.15, premier alinéa, sous b), 1°, de la loi sur la navigation aérienne, le secrétaire d'État, désigné comme organisme national chargé de l'application du règlement nº 261/2004, est compétent pour imposer, par voie de contrainte administrative, l'obligation de se conformer aux dispositions contenues dans le règlement nº 261/2004 ou adoptées en vertu de celui-ci.

9 Selon la juridiction de renvoi, renvoyant aux travaux préparatoires de la loi sur la navigation aérienne, si celle-ci donne au secrétaire d'État une compétence générale pour prendre des mesures coercitives en cas de violation du règlement nº 261/2004, notamment lorsque l'examen du dossier fait apparaître un refus systématique du transporteur aérien de satisfaire à ses obligations issues de ce règlement, elle ne lui permet cependant pas de prendre des mesures coercitives sur requête d'un passager dans chaque cas individuel dans lequel un transporteur aérien refuse de faire droit à une demande d'indemnisation fondée sur les articles 5, paragraphe 1, sous c), et 7 du règlement nº 261/2004.

Les litiges au principal et les questions préjudicielles

L'affaire C-145/15

10 À la suite de l'annulation de leur vol au départ d'Amsterdam (Pays-Bas) et à destination de Casablanca (Maroc) prévu le 8 avril 2011, MM. Ruijssenaars et Jansen ont réclamé à Royal Air Maroc le versement de l'indemnité prévue à l'article 7 du règlement nº 261/2004.

11 Se heurtant au refus dudit transporteur aérien, ils ont demandé au secrétaire d'État, par courrier du 4 mai 2012, de prendre des mesures coercitives à l'encontre de Royal Air Maroc afin d'obliger celle-ci à remédier à la violation de l'article 5, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 261/2004 et à leur verser l'indemnisation prévue à l'article 7 de ce règlement.

12 Par une décision du 7 mai 2012, le secrétaire d'État a rejeté la demande de MM. Ruijssenaars et Jansen. Par une décision du 3 octobre 2012, le secrétaire d'État a déclaré non fondée la réclamation formée par ceux-ci contre cette décision.

13 MM. Ruijssenaars et Jansen ont alors introduit un recours contre cette dernière décision devant le Rechtbank Oost-Brabant (tribunal du Brabant Oriental) qui l'a rejeté par une décision du 28 mai 2013.

14 MM. Ruijssenaars et Jansen ont interjeté appel de cette décision devant le Raad van State (Conseil d'État).

15 Dans le cadre de cette procédure, la juridiction de renvoi doute de la compétence du secrétaire d'État pour adopter les mesures coercitives requises par les requérantes. Elle estime que, si la compétence de celui-ci pour adopter des mesures coercitives à l'égard de transporteurs aériens refusant de manière systématique de remplir leurs obligations issues du règlement nº 261/2004 est établie, il n'en irait pas ainsi des mesures coercitives adoptées sur requête de passagers et concernant des situations individuelles de violation des articles 5, paragraphes 1, sous c), et 7, du règlement nº 261/2004.

16 À cet égard, elle estime que la relation entre un transporteur aérien et un passager est de nature civile et que, dans l'hypothèse où ce transporteur aérien refuse de verser l'indemnisation au passager, la mise en œuvre du droit à indemnisation se fera par l'introduction d'une action civile devant une juridiction civile. Elle relève également que confier l'adoption de mesures coercitives à visée individuelle au secrétaire d'État, dont les décisions sont contrôlées par les juridictions administratives, risquerait de porter atteinte à la répartition des compétences judiciaires aux Pays-Bas en cas d'action parallèle devant les juridictions civiles.

17 En outre, l'incompétence du secrétaire d'État pour adopter les mesures en cause au principal serait confirmée par les travaux parlementaires de la loi sur la navigation aérienne, aux termes desquels «il n'incombe pas à l'autorité administrative de réclamer au transporteur aérien une indemnisation au nom des passagers», ainsi que par le fait que les mesures coercitives prévues par le droit néerlandais ne sont pas de nature, en cas de non-respect de celles-ci par le transporteur aérien concerné, à garantir l'indemnisation des passagers.

18 Par ailleurs, le Raad van State (Conseil d'État) relève que les dispositions du règlement nº 261/2004 concernées dans cette affaire sont directement applicables et, partant, peuvent être invoquées devant les juridictions nationales dans un litige entre particuliers, garantissant ainsi une protection juridictionnelle effective au passager.

19 Dans ce contexte, le Raad van State (Conseil d'État) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«L'article 16 du règlement nº 261/2004 impose-t-il aux autorités nationales d'adopter des mesures d'exécution habilitant l'organisme désigné sur le fondement de [cet] article 16 à prendre des mesures coercitives administratives dans chaque cas individuel de violation des articles 5, paragraphe 1, sous c), et 7 du règlement nº 261/2004, afin de garantir le droit d'un passager à obtenir une indemnisation dans chaque cas individuel, étant entendu que le droit néerlandais permet aux passagers de faire valoir devant les juridictions civiles les droits que, en vertu du droit de l'Union, ils sont susceptibles de tirer de l'article 5, paragraphe 1, sous c), et de l'article 7 du règlement nº 261/2004?»

L'affaire C-146/15

20 À la suite d'un retard de 26 heures de son vol du 17 décembre 2009 au départ de Curaçao (Antilles néerlandaises) et à destination d'Amsterdam (Pays-Bas), M[me] Dees-Erf a réclamé à KLM le versement de l'indemnité prévue à l'article 7 du règlement nº 261/2004.

21 Se heurtant au refus dudit transporteur aérien, elle a demandé au secrétaire d'État, par courrier du 1[er] février 2012, de prendre des mesures coercitives à l'encontre KLM afin d'obliger celle-ci à remédier à la violation de l'article 5, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 261/2004 et à lui verser l'indemnité prévue à l'article 7 de ce règlement.

22 Par une décision du 2 février 2012, le secrétaire d'État a rejeté la demande de M[me] Dees-Erf. Par une décision du 22 mai 2012, le secrétaire d'État a déclaré non fondée la réclamation formée contre cette décision.

23 M[me] Dees-Erf a alors introduit un recours contre cette dernière devant le Rechtbank Den Haag (tribunal de La Haye) qui l'a rejeté par une décision du 13 février 2013.

24 M[me] Dees-Erf a interjeté appel de cette décision devant le Raad van State (Conseil d'État).

25 Pour les mêmes motifs que ceux énoncés dans la demande de décision préjudicielle dans l'affaire C-145/15, le Raad van State (Conseil d'État) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour une question préjudicielle identique à celle adressée dans cette affaire.

26 Par décision du président de la Cour du 27 mars 2015, les affaires C-145/15 et C-146/15 ont été jointes aux fins de la procédure écrite et de la procédure orale ainsi que de l'arrêt.

Sur la question préjudicielle

27 Par sa question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 16 du règlement nº 261/2004 doit être interprété en ce sens que l'organisme désigné par chaque État membre en application du paragraphe 1 de cet article, saisi d'une plainte individuelle d'un passager faisant suite au refus d'un transporteur aérien de verser à ce dernier l'indemnité prévue à l'article 7, paragraphe 1, dudit règlement, est tenu d'adopter des mesures coercitives à l'encontre de ce transporteur visant à contraindre celui-ci à verser cette indemnité.

28 À cet égard, il convient de relever que l'article 16 du règlement nº 261/2004 prévoit, à son paragraphe 1, que les États membres désignent un organisme chargé de l'application de ce règlement, qui, le cas échant, prend les mesures nécessaires au respect des droits des passagers.

29 Il ressort du libellé de l'article 16, paragraphe 1, du règlement nº 261/2004, lu en combinaison avec le considérant 22 de ce règlement que ce dernier impose à l'organisme visé par ces dispositions de veiller à l'application générale dudit règlement.

30 Les dispositions composant ledit article 16 formant un ensemble cohérent, il convient de lire l'article 16, paragraphes 2 et 3, du règlement nº 261/2004 comme précisant les différents aspects découlant de la tâche incombant à l'organisme évoqué au paragraphe 1 de cet article.

31 Plus particulièrement, s'agissant des plaintes dont l'organisme peut être saisi par tout passager, en vertu de l'article 16, paragraphe 2, du règlement nº 261/2004, elles doivent être considérées plutôt comme des signalements censés contribuer à la bonne application de ce règlement en général, sans qu'il soit imposé à cet organisme d'agir à la suite de telles plaintes afin de garantir le droit de chaque passager individuel à obtenir une indemnisation.

32 Ensuite, il y a lieu d'interpréter la notion de «sanctions» contenue à l'article 16, paragraphe 3, du règlement nº 261/2004, ce paragraphe étant lu en combinaison avec le considérant 21 de ce règlement, comme désignant les mesures prises en réaction aux violations que l'organisme relève dans l'exercice de sa surveillance de caractère général prévue au paragraphe 1 dudit article 16 et non comme les mesures coercitives administratives devant être prises dans chaque cas individuel.

33 Ainsi, l'interprétation retenue de l'article 16 du règlement nº 261/2004 dans son ensemble n'est pas de nature à porter atteinte aux objectifs poursuivis par ce règlement et, en particulier, à ceux visés au considérant 1 dudit règlement, tendant à garantir un niveau élevé de protection des passagers et à tenir pleinement compte des exigences de protection des consommateurs en général.

34 Une telle interprétation de l'article 16 du règlement nº 261/2004 permet également, comme l'a relevé M. l'avocat général au point 39 de ses conclusions, s'agissant de l'appréciation d'une même situation individuelle, de parer à toute divergence d'appréciation préjudiciable aux droits des passagers aériens entre, d'une part, les organismes visés à l'article 16, paragraphe 1, du règlement nº 261/2004 au titre du traitement des plaintes individuelles qui leur sont adressées et, d'autre part, les juridictions nationales, saisies de recours individuels visant à obtenir le paiement de l'indemnité prévue à l'article 7 du règlement nº 261/2004.

35 En outre, elle est cohérente avec l'articulation des rôles dévolus respectivement aux organismes visés à l'article 16, paragraphe 1, du règlement nº 261/2004 et aux juridictions nationales, telle que celle-ci découle de la seconde phrase du considérant 22 de ce règlement ainsi que de la jurisprudence de la Cour (voir, en ce sens, arrêts McDonagh, C-12/11, EU:C:2013:43, point 51, ainsi que Sousa Rodríguez e.a., C-83/10, EU:C:2011:652, point 44).

36 Pour autant, compte tenu de ces objectifs ainsi que de la marge de manœuvre dont disposent les États membres dans l'attribution des compétences qu'ils souhaitent conférer aux organismes visés à l'article 16, paragraphe 1, du règlement nº 261/2004, rappelée par M. l'avocat général au point 30 de ses conclusions, les États membres ont la faculté, afin de pallier une insuffisance de protection des droits des passagers aériens, d'habiliter l'organisme visé à l'article 16, paragraphe 1, de ce règlement à adopter des mesures faisant suite aux plaintes individuelles.

37 Cela étant, ainsi qu'il ressort du point 18 du présent arrêt, dans l'affaire au principal, les dispositions du règlement nº 261/2004 concernées sont directement applicables et, partant, peuvent être invoquées devant les juridictions nationales dans un litige entre particuliers, garantissant ainsi une protection juridictionnelle effective aux passagers aériens.

38 Il résulte de ce qui précède que l'article 16 du règlement nº 261/2004 doit être interprété en ce sens que l'organisme désigné par chaque État membre en application du paragraphe 1 de cet article, saisi de la plainte individuelle d'un passager faisant suite au refus d'un transporteur aérien de verser à ce dernier l'indemnité prévue à l'article 7, paragraphe 1, dudit règlement, n'est pas tenu d'adopter des mesures coercitives à l'encontre de ce transporteur visant à contraindre celui-ci à verser cette indemnité.

Sur les dépens

39 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (huitième chambre) dit pour droit:

L'article 16 du règlement (CE) nº 261/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 11 février 2004, établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol, et abrogeant le règlement (CEE) nº 295/91, doit être interprété en ce sens que l'organisme désigné par chaque État membre en application du paragraphe 1 de cet article, saisi de la plainte individuelle d'un passager faisant suite au refus d'un transporteur aérien de verser à ce dernier l'indemnité prévue à l'article 7, paragraphe 1, dudit règlement, n'est pas tenu d'adopter des mesures coercitives à l'encontre de ce transporteur visant à contraindre celui-ci à verser cette indemnité.

Signatures